

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencias cuestionadas no incurrieron en desconocimiento del precedente / DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE DEFENSA - Ausencia de vulneración

La actora en tutela considera que... se vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, y además, que se está desconociendo el precedente jurisprudencial, del Consejo de Estado... considera la Subsección B que se trata de providencias que no son de unificación jurisprudencial y que si bien, dos de ellas fijan posturas respecto del tema en debate, del desconocimiento de las mismas o de su separación, no se puede desprender vulneración del precedente, por lo siguiente: a- La primera de ellas es un auto de ponente de la Sección Primera, en la cual no se hicieron mayores análisis sobre el tema y se concluyó con base en la cita de un doctrinante nacional que la reforma a la demanda después del término de traslado i) permitiría al demandante corregir las falencias del escrito de demanda después de haber conocido la contestación y 2) vulneraría el derecho de defensa del demandado quebrantando el principio de igualdad sobre el cual se estructura el proceso contencioso administrativo. Pese a ello, como se pudo apreciar en las consideraciones precedentes, estas dos dificultades anotadas en aquella providencia, no son acogidas en esta decisión, puesto que contradicen abiertamente la voluntad del legislador que se visibiliza en las actas de la comisión redactora de la reforma del CCA y el mismo trámite legislativo. b- En relación con la segunda de las decisiones invocadas, es cierto que esta Subsección B, si bien hizo un recuento de las diversas posturas sobre la materia y esgrimió iguales razones que la decisión anterior, para acoger la interpretación por la que aboga la parte accionante, aunado a la presunta voluntad del legislador en ese sentido, dado el cambio de redacción de la norma, en últimas no adoptó una postura definitiva vinculante al respecto, puesto que precisó que en el caso concreto no se había incurrido en defecto sustantivo, por cuanto la asumida por el Tribunal no era abiertamente arbitraria, ni irrazonable. En efecto, encontró en esa ocasión la corporación que la interpretación que acoge la primera de las tesis reseñadas se ajustó al desarrollo jurisprudencial y por tanto fue adecuada. Sin embargo, dejó claro que los jueces pueden apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada, pese a que ello no hubiese ocurrido en ese asunto. c- Frente a la última decisión reseñada, encuentra la Subsección que en aquella oportunidad la Sección Cuarta del Consejo de Estado no adoptó una tesis al respecto, en cuando confirmó la improcedencia del mecanismo por no agotar los recursos disponibles al interior del proceso y sobre el tema en concreto lo que hizo fue: i) poner de presente las posturas en discusión; ii) concluir que los jueces pueden variar sus posiciones interpretativas siempre y cuando expongan las razones para ello; iii) que en el caso concreto el Tribunal enjuiciado reconoció su precedente al respecto y justificó el cambio de postura apoyándose en criterio del Consejo de Estado... Por todo lo expuesto, no se encuentra reproche constitucional de la providencia judicial aquí cuestionada, ni se ha demostrado que incurra en alguna de las causales de procedibilidad señaladas por la Corte Constitucional. En consecuencia, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar.

REFORMA DE LA DEMANDA - Término. Cambio de postura jurisprudencial de la Sección Segunda, Subsección B / OPORTUNIDAD PARA LA REFORMA DE LA DEMANDA - Se prolonga hasta el vencimiento de los diez días siguientes a la finalización del término de traslado de la misma

La Subsección B considera procedente replantear la postura que al respecto había esbozado en decisión anterior y concluye que el entendimiento adecuado de la

norma debe ser la siguiente: La oportunidad para la reforma de la demanda se prolonga hasta el vencimiento de los 10 días siguientes a la finalización del término de traslado de la demanda inicial y no solamente durante primeros 10 días de ese término. Las razones son las siguientes: 1) Si la intención del legislador hubiese sido que la parte demandante no conociera la contestación y así no pudiera reformar la demanda y corregir los yerros que hace ver su contraparte, no hubiese regulado en otros ordenamientos procesales que la reforma puede hacerse, aún después del término del traslado. Veamos: a. El CGP en su artículo 93 prevé que el término para reformar la demanda se prolonga hasta antes del señalamiento de audiencia inicial. b. El CPT modificado por la Ley 712 de 2001, en su artículo 28 dispone que ello podrá hacerse por una sola vez, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término del traslado de la inicial o de la de reconvencción, si fuere el caso. No existe entonces un razonamiento legislativo expreso para concluir que una de las finalidades del término para la reforma de la demanda, sea la de una supuesta protección del principio de lealtad procesal y ocultar así la contestación al demandante. Según la tesis interpretativa expuesta por el aquí accionante, el litigio es una apuesta a ciegas de las partes, o como en el ajedrez, una especie de regla de la pieza tocada, en el cual el error es insubsanable y por tanto no habría oportunidades reales de autocomposición, corrección y precisión del litigio. Aunado a ello tenemos que nada impide que el demandado conteste la demanda en los primeros diez días de traslado, incluso antes de haber concluido el término de 25 días previos al inicio del mismo lo que llevaría al traste la finalidad del legislador, que se pregona por quienes sostienen la tesis del aquí accionante, consistente en que el demandante no conozca el contenido de la respuesta a la demanda para proceder a su reforma... no es que exista un desequilibrio de las cargas procesales al permitir la reforma de la demanda con posterioridad al vencimiento del traslado de la demanda y su contestación, puesto que el mismo legislador previó una nueva oportunidad de traslado del escrito de reforma con el fin de que el demandado se pronuncie sobre la misma... Ha de recordarse que el nuevo proceso contencioso administrativo no está diseñado como un juego de roles para que salga vencedor el más astuto, sino para que se logre impartir justicia con base en una verdad real o material y que aquellos obstáculos de orden procesal puedan solventarse oportunamente, bien por la autocomposición de las partes, mediante la intervención directa del juez... Como vemos, la aplicación de esta norma para el cómputo del término con el que la parte demandante cuenta para reformar la demanda, tal y como lo afirma el accionante, no ha sido pacífica puesto que son dos las interpretaciones que se han dado, una, que refiere a que el término de 10 días es concurrente con el término de los 30 días con el que cuenta la parte demandada para contestar la demanda; y otra, que estos 10 días se contabilizan al vencimiento del término de los 30 días de traslado, sin perjuicio de que dicha reforma se presente con anterioridad. Pese a ello, tal como se reseñó, la Subsección B acoge la última tesis interpretativa, que además de ser más garantista con la parte demandante, aplica en mayor medida los postulados del mismo estatuto procedimental contencioso administrativo y revela la intención de la comisión redactora y las discusiones que durante el trámite legislativo se dieron. Así mismo, evita inconvenientes o incoherencias de orden procedimental ya anotadas, que se presentarían con la primera postura esbozada por la parte accionante.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 173 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 93 / LEY 712 DE 2001 - ARTICULO 15

NOTA DE RELATORIA: sobre la evolución jurisprudencial de la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, ver, entre otras, las sentencias C-543 de 1992, T-231 de 1994, SU-1184 de 2001, SU-159 de 2002 y C-590 de 2005, todas de la

Corte Constitucional. En el mismo sentido, la Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), M.P. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ(E)

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de mayo del año dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01147-00(AC)

Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Decide la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado la solicitud de tutela presentada por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales¹, contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

La solicitud y las pretensiones

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, la DIAN solicitó que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso, que estimó lesionado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al proferir el auto admisorio de la reforma de la demanda del 15 de mayo de 2015

¹ En adelante DIAN

dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Guillermo Oswaldo López Esquivel contra la hoy demandante.

Como consecuencia del amparo invocado, solicitó lo siguiente: i) Que se revoque el auto arriba descrito; y ii) en su lugar, se rechace por extemporánea la reforma a la demanda presentada.

Hechos relevantes y consideraciones de la parte accionante.

La parte actora expuso como hechos los que se sintetizan a continuación

- a- El contribuyente Guillermo Oswaldo López Esquivel instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de solicitar la nulidad de las decisiones expedidas por la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, con ocasión del impuesto de renta por el año gravable 2009. La demanda se admitió y notificó electrónicamente el 13 de enero de 2015.
- b- La DIAN contestó la demanda el 27 de marzo de 2015, esto es, en la oportunidad fijada en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-.
- c- El señor López Esquivel presentó modificación y adición de la demanda el 20 de abril de 2015, por fuera del término regulado en el artículo 173 ídem, en palabras de la entidad tutelante.
- d- El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio del auto del 15 de mayo de 2015 admitió la reforma a la demanda. Dicha providencia fue notificada mediante fijación en el estado electrónico del 21 de mayo de 2015.
- e- La DIAN instauró recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión el 22 de mayo de 2015, ante lo cual el Tribunal accionado resolvió, por medio del proveído del 5 de febrero de 2016, no reponer el auto del 15 de mayo del mismo año y rechazar el recurso de apelación interpuesto.

- f- La entidad accionante interpuso recurso de súplica contra la providencia del 5 de febrero de 2016, el cual fue negado por improcedente a través del auto del 29 de marzo de 2016.

Para la demandante, el Tribunal demandado incurrió en vía de hecho por defecto procedimental y sustantivo al admitir la reforma a la demanda, sin tener en cuenta que el artículo 173 del CPACA preceptúa que ésta debe presentarse dentro de los 10 días siguientes al traslado de la misma, es decir, que el plazo para reformar la demanda corre simultáneamente con el término para contestar el libelo introductorio. En ese orden de ideas, en virtud de que los 30 días de traslado transcurrieron entre el 18 de febrero y el 8 de abril de 2015, el término para reformar la demanda corría entre el mismo 18 de febrero y el 3 de marzo de 2015, y dado que la reforma fue radicada el 20 de abril de 2015, la misma es extemporánea.

La DIAN afirmó que presentar la reforma a la demanda después de conocidos los argumentos de la contestación, como acaeció en este caso, es una situación no permitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que salvaguarda los principios constitucionales de lealtad y buena fe, así como el derecho al debido proceso y de defensa, y el principio de igualdad sobre el cual se estructura el proceso contencioso administrativo. Por lo anterior, estimó que se desconoció el precedente jurisprudencial sobre la materia.

Actuación procesal e Intervenciones.

Mediante auto del 21 de abril de 2016 se admitió la demanda de tutela, se ordenó la notificación al accionado e informar al apoderado del señor Guillermo Oswaldo López Esquivel, tercero interesado en las resultas del proceso (fs. 49 y 50).

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el señor López Esquivel, guardaron silencio frente al amparo invocado (f. 60).

II. CONSIDERACIONES

Competencia

La Subsección B es competente para conocer de la presente acción ejercida contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000, por el cual se fijan las reglas para el reparto de la acción de tutela.

Cuestión previa.

Se observa que el accionante en el escrito de tutela solicitó como medida provisional la suspensión del término para contestar la reforma de la demanda, petición que no fue resuelta en el momento procesal oportuno, esto es, al admitirse la demanda, sin que la parte interesada se pronunciara al respecto.

Ahora bien, como quiera que la medida provisional solicitada toca aspectos que deben resolverse con el fondo del asunto, procede la Subsección B, a estudiarlos de manera conjunta con los restantes argumentos en que se fundamenta la solicitud de amparo constitucional.

La acción de tutela contra decisiones judiciales.

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional² y del Consejo de Estado³ ha sido la de admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

² Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

³ Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n. ° 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, entre otras providencias, al acoger la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia de unificación por importancia jurídica del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

Requisitos generales: Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Ellos son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Causales específicas: Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes⁴: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando

⁴ Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.

la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

En el caso bajo estudio se cumplen los requisitos generales, por tanto, a continuación se analizará el defecto procedimental alegado.

Problema Jurídico.

Resuelve la Subsección B si el Tribunal accionado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y contradicción de la entidad accionante, al admitir la reforma de la demanda presentada por el apoderado del demandante en el proceso ordinario que adelanta el señor Guillermo Oswaldo López Esquivel contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Para tal efecto, se analizarán los siguientes aspectos **i)** momento a partir del cual empieza a correr el término previsto en el artículo 173 del CPACA para la reforma de la demanda; **ii)** análisis del caso concreto.

a- Término para reformar la demanda en el CPACA

Con el fin de analizar el tema debemos examinar el contenido del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, que dispone lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 173. REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial. [...]"

La frase resaltada genera dos tesis interpretativas respecto del momento a partir del cual debe computarse el término con que cuenta el demandante para reformar la demanda, esto es, si es desde los diez días iniciales del término de traslado de la demanda -tesis aducida por parte tutelante, que se apoya en decisiones del Consejo de Estado-, o a partir del vencimiento del mismo –tesis del despacho judicial tutelado-.

La razón sostenida por la parte actora es que si se cuenta el término como lo sostiene el Tribunal, se desconocerían los principios constitucionales de lealtad, buena fe, debido proceso, derecho de defensa y el de igualdad, sobre los que se estructura el proceso contencioso administrativo.

En algunas discusiones académicas también se han esbozado argumentos a favor de esta tesis en el siguiente sentido:

- i.* La norma no precisa que el término de diez días es siguiente al traslado de la demanda.
- ii.* El artículo 180 ib., señala que la audiencia inicial se debe llevar a cabo dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado o de su prórroga o de la contestación de excepciones o del de la contestación de la reconvenición, sin que mencione término de traslado de la reforma de la demanda.
- iii.* Aceptar lo contrario lleva a que la parte demandante pueda conocer los argumentos que sustentan la contestación de la demanda y con base en ello proceda a la corrección de su demanda, lo cual atenta contra el principio de lealtad procesal, porque la parte demandante puede subsanar las falencias que la parte demandada haga ver en la contestación.

El Tribunal Administrativo del Valle de Cauca, por su parte, decidió no reponer el auto que admitió la reforma y rechazar el recurso de apelación por improcedente, con fundamento en los siguientes argumentos (fs. 237 a 239):

“[...] Los artículos 199 y 200 relacionados en la norma transcrita, consagran la forma en que deberá realizarse la notificación personal al demandado en los procesos contencioso administrativos, para lo cual expresan, que una vez se remite la notificación electrónica a éste, correrá un término común para las partes de 25 días, y es a partir de estos que se contabilizarán los 30 días de traslado de la demanda, al final de los cuales comenzarán a contarse los 10 días de que trata el mencionado artículo 173 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, a criterio de esta Despacho, no desconoce el derecho al debido proceso, toda vez que el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, permite que la admisión de la reforma de la demanda se corra el traslado pertinente para que el demandado se pronuncie al respecto. Por tanto, con dicha figura jurídica no solo se beneficia el demandante, quien puede modificar la demanda en aspectos puntuales, sino que se garantiza a la parte demandada que pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción, presentando las excepciones que estime frente a la reforma. [...]”

Frente a esta discusión la Subsección B considera procedente replantear la postura que al respecto había esbozado en decisión anterior⁵ y concluye que el entendimiento adecuado de la norma debe ser la siguiente: La oportunidad para la reforma de la demanda se prolonga hasta el vencimiento de los 10 días siguientes a la finalización del término de traslado de la demanda inicial y no solamente durante primeros 10 días de ese término. Las razones son las siguientes:

- 1) Si la intención del legislador hubiese sido que la parte demandante no conociera la contestación y así no pudiera reformar la demanda y corregir los yerros que hace ver su contraparte, no hubiese regulado en otros ordenamientos procesales que la reforma puede hacerse, aún después del término del traslado. Veamos:
 - a. El CGP en su artículo 93 prevé que el término para reformar la demanda se prolonga hasta antes del señalamiento de audiencia inicial⁶.
 - b. El CPT modificado por la Ley 712 de 2001, en su artículo 28 dispone que ello podrá hacerse por una sola vez, dentro de los cinco (5) días

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente núm. 11001-03-15-000-2015-02225-00, Actor: Caribbean Company SAS en liquidación y C.I. Metal Trade SAS

⁶ ARTÍCULO 93. CORRECCIÓN, ACLARACIÓN Y REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial.

siguientes al vencimiento del término del traslado de la inicial o de la de reconvencción, si fuere el caso.

No existe entonces un razonamiento legislativo expreso para concluir que una de las finalidades del término para la reforma de la demanda, sea la de una supuesta protección del principio de lealtad procesal y ocultar así la contestación al demandante. Según la tesis interpretativa expuesta por el aquí accionante, el litigio es una apuesta a ciegas de las partes, o como en el ajedrez, una especie de regla de la pieza tocada, en el cual el error es insubsanable y por tanto no habría oportunidades reales de autocomposición, corrección y precisión del litigio.

Aunado a ello tenemos que nada impide que el demandado conteste la demanda en los primeros diez días de traslado, incluso antes de haber concluido el término de 25 días previos al inicio del mismo⁷ lo que llevaría al traste la finalidad del legislador, que se pregona por quienes sostienen la tesis del aquí accionante, consistente en que el demandante no conozca el contenido de la respuesta a la demanda para proceder a su reforma.

- ii. Ahora bien, en cuanto al trámite legislativo señalan algunos autores y se indicó en postura anterior, que con el cambio que se produjo en la redacción del proyecto inicial presentado para trámite en el Congreso de la República⁸, quedó claro que el término para la reforma se cuenta conjuntamente con el inicio del término del traslado de la demanda.

Al efecto se sostiene que la redacción inicial de la citada regla preveía lo siguiente: “[...] **La reforma deberá proponerse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda** [...]”; mientras que redacción posterior y definitiva de la norma fue la siguiente: “[...] 1. **La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda.** [...]”⁹, lo que es

⁷ ARTICULO 612 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

⁸ Que culminó con la expedición de la ley 1437 de 2011

⁹ GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. El nuevo proceso contencioso administrativo. Sistema escrito – sistema oral. – Debates procesales - . Ediciones Doctrina y Ley Ltda. 2014 1ed. Págs. 412-413

indicativo de la intención del legislador de limitar el término a los primeros diez días del traslado, según esta tesis.

En relación con lo anterior la Subsección B considera que la posición así adoptada no es acertada, puesto que una vez revisados los debates de la comisión de reforma al CCA¹⁰, allí se precisaron los siguientes aspectos relevantes que aportan a la discusión:

- a- En el anterior código el término para reformar era el mismo de traslado o de fijación en lista, es decir, el que tenía el demandado para contestar. Por ello uno de los comentarios en las actas es el siguiente: “[...] perder la posibilidad de hacer modificación, porque si al contestar la demanda le hacen ver un defecto, usted debería poder solucionarlo con la modificación (ese es el objetivo de la norma) y no puede. [...]”
- b- No se quiso que la modificación de la demanda solo se pudiera hacer hasta antes del inicio del término de traslado de la misma, porque igual se perdería la oportunidad anterior de conocer los defectos señalados por la contraparte, lo que desnaturaliza la razón de ser de la oportunidad de reforma o modificación. Se consignó en las actas lo siguiente: “[...] es que el proceso arranque bien [...]”. Por tanto, concluyó la comisión redactora que el término tenía que ser posterior a la respuesta de la parte demandada.
- c- El cambio de redacción en el trámite legislativo no tuvo la intención anotada por la doctrina. En efecto, al leer las actas de la comisión redactora que luego hizo sugerencias en nombre del Consejo de Estado, dentro del trámite legislativo en el Congreso, se observa que el cambio lo motivó el hecho de no limitar la posibilidad de reforma solo a los diez días siguientes al vencimiento del traslado, lo que se daba a entender con la expresión “deberá” que contemplaba el proyecto inicial y se concluyó que la teleología de la nueva redacción es la de garantizar el derecho que tiene la parte demandante de adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, o hacer en cualquier momento, desde la misma presentación, admisión, notificación, etc.

¹⁰ Al efecto, ver las sesiones 53, 55 y 84 de la comisión redactora y Sesión de sala Plena del 22 de febrero de 2010. páginas 172-177 Memorias de la Ley 1437 de 2011 Vol. III. Parte B artículos 143 a 309. Consejo de Estado. Imprenta Nacional.

- d- Por tanto, se propuso la nueva redacción para precisar que el término sería “hasta”, es decir, la finalidad del cambio del texto del proyecto fue la de regular un término máximo, como un continuo y no como un marco restrictivo o limitante.
- iii. En consecuencia, no es que exista un desequilibrio de las cargas procesales al permitir la reforma de la demanda con posterioridad al vencimiento del traslado de la demanda y su contestación, puesto que el mismo legislador previó una nueva oportunidad de traslado del escrito de reforma con el fin de que el demandado se pronuncie sobre la misma.
- iv. En relación con aspectos prácticos de las interpretaciones propuestas, encuentra la Subsección B lo siguiente:
 - a. No tendría sentido señalar que la voluntad del legislador fue de que la reforma a la demanda se surtiera durante los primeros 10 días, de esos 30 días de traslado, porque implicaría que el proceso ingrese al despacho para admitir la reforma y correr un traslado de 15 días a la parte demandada para pronunciarse sobre la misma, lo que conlleva a que el término para contestar la reforma de la demanda sea más corto que con el que se cuenta para contestar la demanda principal.
 - b. Una de las excepciones previas pasibles de ser propuestas es la de inepta demanda por falta de requisitos formales, que prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP).

Frente a estas excepciones, tanto el actual estatuto procesal civil como el anterior, han previsto la posibilidad de que en el traslado de la respectiva excepción, el demandante pueda corregir los yerros anotados en la contestación, al tenor de lo regulado en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1.º del CGP, sin que esta sea la única oportunidad para ello, por cuanto también se puede hacer al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP).

Lo anterior se convierte en una buena razón para advertir que hasta que no venza el término previsto por el legislador para reformar la demanda, esto es, diez días siguientes al vencimiento del traslado de la inicial, no se puede dar traslado de las excepciones propuestas, por cuanto se debe verificar si se presenta dicha reforma, con las siguientes finalidades:

- a. Revisar que se hayan corregido las falencias de orden procesal anotadas en la contestación como excepciones previas de tipo formal.
- b. Admitir la reforma y dar traslado de la misma a la contraparte.
- c. Una vez surtido este trámite y recibida la contestación de la reforma, en caso de que se hayan propuesto nuevas excepciones, dar traslado conjunto, tanto de las propuestas con la demanda inicial – siempre que no se hayan subsanado las falencias-, como con la reforma de la demanda.

Ello significa que siendo la reforma de la demanda una oportunidad adicional dada por los estatutos procesales para corregir las falencias enlistadas como excepciones previas (artículos 101 ordinal 3° del CGP y 99 ordinal 2° del CPC), no hay razón para indicar que la finalidad del legislador, con la posibilidad de reforma de la demanda, es que el demandante no conozca la contestación que haya hecho su contraparte.

- v. Ha de recordarse que el nuevo proceso contencioso administrativo no está diseñado como un juego de roles para que salga vencedor el más astuto, sino para que se logre impartir justicia con base en una verdad real o material y que aquellos obstáculos de orden procesal puedan solventarse oportunamente, bien por la autocomposición de las partes, mediante la intervención directa del juez, así:
 - a. Para los primeros, con la oportunidad de formular excepciones previas que tienden a “enderezar” el curso del proceso puesto que a partir de ellos podrá el juez remitirlo al juez competente, ordenar citar a las personas que debieron citarse, realizar la notificación indebidamente efectuada y la parte demandante podrá subsanar

tales defectos en el término de traslado de las excepciones o antes de ello presentar reforma a la demanda para los mismos efectos, etc.

- b. Para el funcionario judicial, al incorporar medidas como las de ajuste del procedimiento (art. 171), mayor laxitud al momento de la individualización de la actuación demandada (art. 163), posibilidad de saneamiento en cualquier etapa procesal (art. 207 y 180 núm. 5), etc.

Como vemos, la aplicación de esta norma para el cómputo del término con el que la parte demandante cuenta para reformar la demanda, tal y como lo afirma el accionante, no ha sido pacífica puesto que son dos las interpretaciones que se han dado, una, que refiere a que el término de 10 días es concurrente con el término de los 30 días con el que cuenta la parte demandada para contestar la demanda; y otra, que estos 10 días se contabilizan al vencimiento del término de los 30 días de traslado, sin perjuicio de que dicha reforma se presente con anterioridad.

Pese a ello, tal como se reseñó, la Subsección B acoge la última tesis interpretativa, que además de ser más garantista con la parte demandante, aplica en mayor medida los postulados del mismo estatuto procedimental contencioso administrativo y revela la intención de la comisión redactora y las discusiones que durante el trámite legislativo se dieron. Así mismo, evita inconvenientes o incoherencias de orden procedimental ya anotadas, que se presentarían con la primera postura esbozada por la parte accionante.

b- Caso concreto

Revisado el trámite de asunto objeto de revisión en sede de tutela, se encuentra que la última interpretación fue la que acogieron tanto el demandante en el proceso ordinario, como el Tribunal accionado para admitir y para darle trámite al escrito de reforma.

Por su parte, la actora en tutela considera que el haber aplicado de esta manera la norma, se vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, y además, que se está desconociendo el precedente jurisprudencial, del Consejo de Estado, concretamente en:

- (i) Auto del 17 de septiembre de 2013¹¹ en el que se advirtió que permitir que la reforma de la demanda se presente con posterioridad a la contestación de la misma, va en contravía de los principios de lealtad y buena fe, y vulneraría el derecho de defensa;
- (ii) Sentencia de tutela del 7 de octubre de 2015 en la cual la Subsección B reiteró que la finalidad de que corran en forma simultánea los 10 días para reformar la demanda con los 30 del traslado, no es otra que igualdad de las cargas procesales¹²;
- (iii) Sentencia del 26 de noviembre de 2015 proferida en segunda instancia por la Sección Cuarta, dentro del expediente con radicado núm. 11001-03-15-000-2015-01821¹³.

En relación con los anteriores pronunciamientos considera la Subsección B que se trata de providencias que no son de unificación jurisprudencial y que si bien, dos de ellas fijan posturas respecto del tema en debate, del desconocimiento de las mismas o de su separación, no se puede desprender vulneración del precedente, por lo siguiente:

- a- La primera de ellas es un auto de ponente de la Sección Primera, en la cual no se hicieron mayores análisis sobre el tema y se concluyó con base en la cita de un doctrinante nacional que la reforma a la demanda después del término de traslado i) permitiría al demandante corregir las falencias del escrito de demanda después de haber conocido la contestación y 2) vulneraría el derecho de defensa del demandado quebrantando el principio de igualdad sobre el cual se estructura el proceso contencioso administrativo.

Pese a ello, como se pudo apreciar en las consideraciones precedentes, estas dos dificultades anotadas en aquella providencia, no son acogidas en esta decisión, puesto que contradicen abiertamente la voluntad del legislador que se visibiliza en las actas de la comisión redactora de la reforma del CCA y el mismo trámite legislativo.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente núm. 11001-03-24-000-2013-00121-00, Actor: RIB LOC AUSTRALIA PTY LTDA.

¹² Providencia citada, Expediente núm. 11001-03-15-000-2015-02225-00

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente núm. 11001-03-15-000-2015-01821-01, Actor: C.I., Metal Trade S.A.S.

- b- En relación con la segunda de las decisiones invocadas, es cierto que esta Subsección B, si bien hizo un recuento de las diversas posturas sobre la materia y esgrimió iguales razones que la decisión anterior, para acoger la interpretación por la que aboga la parte accionante¹⁴, aunado a la presunta voluntad del legislador en ese sentido, dado el cambio de redacción de la norma, en últimas no adoptó una postura definitiva vinculante al respecto, puesto que precisó que en el caso concreto no se había incurrido en defecto sustantivo, por cuanto la asumida por el Tribunal no era abiertamente arbitraria, ni irrazonable.

En efecto, encontró en esa ocasión la corporación que la interpretación que acoge la primera de las tesis reseñadas se ajustó al desarrollo jurisprudencial y por tanto fue adecuada. Sin embargo, dejó claro que los jueces pueden apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada, pese a que ello no hubiese ocurrido en ese asunto.

- c- Frente a la última decisión reseñada, encuentra la Subsección que en aquella oportunidad la Sección Cuarta del Consejo de Estado no adoptó una tesis al respecto, en cuando confirmó la improcedencia del mecanismo por no agotar los recursos disponibles al interior del proceso y sobre el tema en concreto lo que hizo fue: i) poner de presente las posturas en discusión; ii) concluir que los jueces pueden variar sus posiciones interpretativas siempre y cuando expongan las razones para ello; iii) que en el caso concreto el Tribunal enjuiciado reconoció su precedente al respecto y justificó el cambio de postura apoyándose en criterio del Consejo de Estado, por tanto: a) encontró natural y legal que el tribunal acogiera la nueva tesis esbozada en providencia de la Sección Primera de esta corporación y b) concluyó que no “[...] se configuró alguna de las causales de procedibilidad de la acción de tutela, que el actor refiere[...]”.

¹⁴ Esta postura se basa en a) la decisión citada de la Sección Primera, b) en argumentos de doctrinante nacional que ya fueron refutados en esta providencia con base en el estudio del trámite legislativo de la reforma al CCA y c) en similar decisión de la Subsección de fecha agosto 20 de 2015 Rad. 11001-03-15-000-2015-01821-00 que precisamente fue objeto de impugnación y fallada en segunda instancia en la tercera providencia que es objeto de análisis en esta decisión, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y en la cual se declaró improcedente el mecanismo con base en el no agotamiento de todos los recursos disponibles en el proceso para discutir la decisión del tribunal y señaló expresamente que “[...] el Juez de tutela no puede emitir pronunciamiento alguno, so pena de invadir la competencia del Juez Natural.[...]”.

Ahora bien, esta Subsección B recoge la posición que sobre el tema había expresado en fallo de tutela del 7 de octubre de 2015 y por tanto, se aparta de la postura esbozada por un magistrado ponente de la Sección Primera de la Corporación –invocada por el actor en tutela- por las extensas razones esbozadas en el acápite anterior de esta decisión.

Sin embargo, se debe dejar claro que ante las distintas tesis interpretativas que existen al respecto y frente a la no existencia de posición unificada de esta Corporación, no puede imponerse por vía de tutela un criterio interpretativo contrario al sustentado por los jueces naturales del caso.

En efecto, el Tribunal accionado en ejercicio de su autonomía e independencia judicial, hizo un ejercicio hermenéutico razonado y justificado frente a la norma y escogió la interpretación menos restrictiva sobre el plazo para reformar la demanda, y por ello concluyó que dicha actuación se llevó a cabo en la oportunidad legalmente establecida, por lo que se debe reiterar que al tenor de lo indicado por la Corte Constitucional, un juez de la República no viola el derecho al debido proceso por defecto sustantivo mediante una providencia judicial cuando, al aplicar las normas, lo hace dentro del margen de interpretación razonable¹⁵.

Por todo lo expuesto, no se encuentra reproche constitucional de la providencia judicial aquí cuestionada, ni se ha demostrado que incurra en alguna de las causales de procedibilidad señaladas por la Corte Constitucional. En consecuencia, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar.

¹⁵ En efecto, en la sentencia T- 131 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa, se pronunció sobre tal situación en los siguientes términos: “[...] Para la jurisprudencia constitucional es claro que verificar una discrepancia en torno a la interpretación jurídica de unas normas aplicables a un caso, no implica constatar una violación al debido proceso. Si se trata de una interpretación jurídica razonable, el juez de tutela no puede interferir la decisión judicial, so pretexto de estar defendiendo la Constitución. 4.1. Concretamente, con ocasión del estudio de dos sentencias del Consejo de Estado que habían sido demandadas mediante acción de tutela, la jurisprudencia constitucional precisó que **‘un juez de la República no viola el derecho al debido proceso de una persona cuando, prima facie, su lectura de las normas jurídicas aplicables, o no aplicables, se encuentra dentro del margen de interpretación razonable’**.¹⁵ 4.2. [...] 4.3. **Así pues, no constituye una violación al debido proceso, por incurrir en un defecto sustantivo, el que una persona que sea juez aplique un conjunto de normas de acuerdo a una lectura que se encuentra dentro de un margen razonable de interpretación** y, en todo caso, tal reclamo no se podrá hacer en sede de tutela si no fue planteado en el proceso ordinario, si era posible hacerlo [...]” (Resaltado fuera de texto)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y contradicción invocados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en la presente providencia.

Si no fuere recurrida, por Secretaría envíese a la CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

(Ausente con permiso)